

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Familles et aide sociale

Fierens, Jacques

Published in:
Annales de droit de Louvain

Publication date:
1985

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):
Fierens, J 1985, 'Familles et aide sociale: à propos de l'arrêté royal n° 244 du 31 décembre 1983 et de ses suites ', *Annales de droit de Louvain*, VOL. XLV, Numéro 1, p. 301-326.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Familles et aide sociale

A propos de l'arrêté royal n° 244 du 31 décembre 1983
et de ses suites

par Jacques FIERENS

*avec la collaboration
du Mouvement international ATD Quart Monde*

Introduction

On se propose de livrer ici quelques réflexions suscitées par l'évolution récente de la législation relative à la récupération des frais de l'aide sociale auprès des débiteurs d'aliments. Au-delà de la stricte analyse juridique, il se pourrait en effet que se posent en cette matière des questions fondamentales de politique et de philosophie sociale, souvent inaperçues. Depuis deux ans, la signification même du droit à l'aide sociale est en mutation. Surtout, la manière dont le législateur prend en compte la réalité familiale au plus bas de l'échelle sociale suscite bien des inquiétudes au sein du Quart Monde (*).

Le droit à l'aide sociale a été consacré, en Belgique, par la loi du 8 juillet 1976. L'article premier, alinéa premier, énonce : « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Les articles 57 à 68 constituent le chapitre IV de la loi et énumèrent les missions des centres publics d'aide sociale (C. P. A. S.). Celles-ci sont conçues de manière extrêmement large. L'aide est palliative, curative ou préventive; elle peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

La consécration du droit à l'aide sociale en termes de dignité humaine a marqué un tournant décisif dans la manière dont la pauvreté et la précarité ont été prises en compte par le législateur.

(*) Cet article est inspiré en grande partie par le rapport déposé au nom de la section belge du Mouvement ATD Quart Monde à l'occasion du Colloque tenu à Strasbourg sous l'égide du Conseil de l'Europe, les 23 et 24 novembre 1984, sur le thème « Le droit des familles à vivre dans la dignité ».

Sans s'identifier à un droit de sécurité sociale, le droit à l'aide sociale a été arraché, au moins théoriquement, au régime de l'assistance qui le caractérisait jusqu'alors (1). Son universalité de principe (« Toute personne ... ») et la référence à la dignité le situent directement dans la lignée des droits de l'homme. On le verra clairement en le comparant à un autre droit, avec lequel il ne doit pas être confondu, le droit à un minimum de moyens d'existence (loi du 7 août 1974).

La loi affirme que l'aide sociale est « due par la collectivité » (article 57). Une certaine co-responsabilité de tous les membres de la société dans la persistance de la misère est ainsi reconnue.

Il s'en faut de beaucoup que, dans la réalité quotidienne, les 589 C.P.A.S. du Royaume aient pu conformer leur pratique à l'esprit qui animait le législateur de 1976. Neuf années n'ont bien sûr pas suffi à effacer les traces de plusieurs siècles d'assistance (2). A tout le moins, cette évolution n'eut guère le temps d'apparaître dans la manière dont l'administration considérait les hommes, les femmes ou les familles les plus meurtris par la misère. Ceux-là restent toujours les « cas sociaux », les « irrécupérables », ceux dont le dynamisme et la volonté même d'échapper à la misère sont niés.

Nous ne pourrions pas, ici, faire l'inventaire de toutes ces difficultés. Nous ne pouvons par ailleurs que souligner au passage l'importance du rôle joué par les tribunaux. Les décisions concernant l'octroi de l'aide sociale et du minimex sont en effet susceptibles de recours, respectivement devant les Chambres de recours provinciales et devant le Tribunal du travail. La jurisprudence est un facteur d'évolution certain (3), encore que demeure un problème

(1) L'article 68 de la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique, qui avait mis en place les Commissions d'assistance publique (C. A. P.), prévoyait que « les secours ne peuvent être accordés qu'aux indigents », lesquels étaient définis comme « les personnes incapables de subvenir à leurs besoins ».

(2) Pour un aperçu historique, cf. Grell Paul, *L'organisation de l'Assistance publique*, éd. Contradictions, Bruxelles, 1976, p. 49-107.

(3) Cf. Berger Jean-Marie, *Le droit à l'aide sociale - Mythes et réalité à la lumière de la jurisprudence des Chambres de recours et du Conseil d'Etat*, éd. Union des Villes et Communes belges, Bruxelles, 1983; du même, « La jurisprudence des Chambres de Recours 1983-1984 », dans *Mouvement Communal*, 1985, p. 203-206. Funck Henri, « La disposition au travail au sens de la législation sur le minimum de moyens d'existence. Aperçu de jurisprudence (1975-1982) », dans *Mouvement Communal*, 1982, p. 309-316. Du même, « Le droit au minimum de moyens d'existence face à l'obligation de prouver la disposition au travail », dans *Les droits des citoyens les plus démunis*, Travaux de la Faculté de droit de Namur, n° 15, Namur-Bruxelles, 1984, p. 111-112; du même, « L'obligation de prouver la disposition au travail en tant que condition d'octroi du minimum de moyens d'existence. Aperçu de jurisprudence

fondamental d'accès au droit et à la justice. La conscience de sa qualité de sujet de droit est en effet une condition rarement satisfaite en milieu sous-prolétaire (4).

On pouvait cependant espérer une évolution constante de l'ensemble du système, parce qu'il avait acquis les bases solides qu'il lui fallait : la référence à la dignité des pauvres.

Le législateur dut cependant faire face, dès le début des années 1980, aux difficultés budgétaires qui ont considérablement réduit la marge de manœuvre des C.P.A.S. — Si les finances publiques sont partout en crise, les centres ont été plus que d'autres victimes des conflits existant entre l'Etat central et les régions, entre l'Etat central et les communes, entre les communes et les C.P.A.S. eux-mêmes. A plusieurs reprises, certains d'entre eux décidèrent, de suspendre le paiement du minimum de moyens d'existence et tout ou partie de l'aide : Schaerbeek, Liège, St-Gilles, Fontaine-l'Évêque ... Beaucoup s'inquiétèrent de la violation délibérée des droits des créanciers de l'aide sociale.

Pour tenter de résoudre la crise, la loi fut modifiée. Sous couvert de mesures budgétaires, un arrêté royal de pouvoirs spéciaux transforma les modalités de récupération de l'aide sociale et du minimex, en décidant entre autre que le coût de ceux-ci seraient supportés en principe par les débiteurs d'aliments, c'est-à-dire la famille telle qu'elle est conçue par le droit civil. Les nouvelles dispositions furent élaborées sans concertation ni avec les C.P.A.S., ni, a fortiori, avec les personnes dépendantes de l'aide sociale ou les organisations susceptibles de les représenter.

La modification de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 introduisit de son côté des restrictions à l'aide accordée aux étrangers. Pour certains, l'aide sociale se limite à l'aide matérielle et médicale nécessaire pour assurer la subsistance, et la dignité humaine cesse d'être la référence de principe.

Une chose est que la loi organique des centres publics d'aide sociale se vide peu à peu de son sens. Autre chose encore est que le droit à l'aide sociale ait été indirectement mais certainement remis en cause au nom de la solidarité familiale. C'est en effet en référence à celle-ci que l'arrêté royal n° 244 du 31 décembre 1983 a été

(1982-1984) », dans *Mouvement Communal*, 1984, p. 253-260; Senaeve Patrick et Simoens Dries, O. C. M. W. *Dienstverlening en bestaanminimum*, éd. Die Kerne, 1984.

(4) Cf. Fierens Jacques, « Droit à l'aide sociale et droits de l'homme », *J. T.*, 1984, p. 172-175, n° 18-30.

justifié (5). Mais de quels liens familiaux parle-t-on ? Qu'en attend-on ? Sont-ils suffisamment reconnus lorsqu'il s'agit d'autre chose que de réclamer une contribution financière ?

CHAPITRE I

L'antinomie sécurité sociale — assistance publique

SECTION 1

Sécurité sociale et assistance publique

Le système de sécurité sociale belge, tel qu'il a été édifié au lendemain de la seconde guerre mondiale, ne visait pas à assurer la sécurité de toutes les personnes vivant sur le territoire national, ni même celle de tous les citoyens belges. Il a été instauré pour les différentes catégories de travailleurs, au sens de personnes insérées dans les circuits de production, et plus fondamentalement encore « pour le travailleur normal ayant parcouru une carrière professionnelle normale et jouissant d'une vie familiale normale » (6). Le droit à la prestation dépendait en outre du paiement d'une cotisation.

Dans ce contexte, l'assistance publique était un palliatif qui ne conférait pas un droit mais une assistance précaire aux pauvres intégrés ou non dans un rapport de travail. La loi réservait ce rôle aux Commissions d'assistance publique (C. A. P.) créées le 10 mars 1925.

Au fil des décennies, divers régimes de sécurité sociale dits « résiduels » sont aménagés pour intégrer des non-travailleurs et tenter de généraliser la garantie d'un minimum de ressources. En

(5) « L'intention n'est certes pas de rendre plus difficile l'octroi par le C. P. A. S. de l'aide sociale nécessaire aux défavorisés, mais bien dans des cas déterminés de répartir en toute équité les charges financières entre l'autorité et les bénéficiaires ou leurs proches parents, susceptibles d'intervenir, ou encore de fixer de façon plus précise les conditions d'intervention. » Rapport au Roi précédant l'A.R. n° 244 du 31 décembre 1983, *Monit.*, 25 janvier 1984, p. 1026.

(6) Deleeck Herman, « Insécurité d'existence et le système de sécurité sociale en Belgique (1974) — Une enquête exploratoire », *R. B. S. S.*, 1977, p. 15.

1969, on voit apparaître un revenu garanti aux personnes âgées (loi du 1^{er} avril 1969) et un système d'octroi d'allocations aux handicapés (loi du 27 juin 1969). La loi du 20 juillet 1971 institue des prestations familiales garanties.

La loi du 7 août 1974 crée un minimum de moyens d'existence, communément appelé « minimex ». Elle définit un minimum chiffré de ressources. Au 1^{er} octobre 1985, il s'élevait à 19.689 F par mois pour des conjoints vivants sous le même toit, à 14.176 F pour un isolé, et à 9.844 F pour les cohabitants majeurs. Ces montants sont périodiquement réévalués et indexés (7). Le nombre d'enfants n'a aucune incidence sur le taux du minimex.

Même si celui-ci est notoirement insuffisant pour permettre une vie décente, ce dont le législateur était parfaitement conscient dès l'élaboration de la loi (8), il ouvre une brèche importante dans le système d'assistance en généralisant le droit à un secours financier, exigible à l'encontre des C. P. A. S. — On est cependant encore loin du principe d'universalité. Les prestations résiduelles énoncées ne sont ouvertes, en principe, qu'aux Belges. Si des étrangers en bénéficient, c'est par le jeu d'exceptions limitatives ou de traités (8b).

Surtout, la référence au travail est loin d'être absente. Les personnes âgées et les handicapés ont été pris en compte parce qu'ils sont supposés incapables de subvenir à leurs besoins par le travail, pour des raisons indépendantes de leur volonté. Les prestations familiales garanties participent de la même philosophie : les enfants, qui ne peuvent être eux-mêmes des travailleurs, ne peuvent être victimes de la situation de non-travail de leurs parents.

La loi du 7 août 1974 fait une double allusion formelle au travail. L'article premier, qui vise les bénéficiaires du minimex, évoque tout

(7) Art. 2 à 4 de la loi du 7 août 1974.

(8) *Ann. parl.*, Chambre, sess. extraord., 17 juillet 1974, n° 44, p. 1469. La détermination d'un minimum socio-vital de ressources pose de multiples problèmes. A titre indicatif, on peut se référer à l'enquête de l'I.N.S. sur les budgets des ménages 1978-1979, et tenter de l'adapter à l'évolution du coût de la vie. Parmi les 10 % les plus pauvres de la population, une personne isolée dépenserait nécessairement 15.433 F par mois en 1984. Une femme isolée ayant la charge d'un enfant de 4 ans, 19.431 F. Une famille de cinq personnes, 53.368 F. Cf. Pals-Ghoos Alice, « Récupérer : c'est la mode ... aider : c'est la mission », dans *Mouvement Communal*, 1985, p. 121-125. Cf. aussi *Propositions pour une politique de lutte contre la pauvreté et la précarité en Belgique. Un rapport à la Fondation Roi Baudouin*, 1983, p. 37 et s.

(8b) D'importantes modifications ont été apportées en ce sens au régime des prestations familiales garanties par l'A.R. n° 242 du 31 décembre 1983 (*Monit.*, 13 janvier 1984).

Belge qui n'est pas en mesure de se procurer des ressources « par ses efforts personnels ». L'article 6 porte que « pour l'octroi et le maintien du minimum de moyens d'existence, l'intéressé doit faire la preuve qu'il est disposé à être mis au travail, à moins que cela s'avère impossible pour des raisons de santé ou pour des raisons sociales impératives ». La preuve de cette disposition au travail, qui doit donc être fournie positivement par le bénéficiaire de la prestation, provoque de multiples problèmes, juridiques ou pratiques (9). Beaucoup de centres exigent la production d'un nombre défini d'attestations émanant d'employeurs potentiels, censées établir qu'une demande d'emploi a été formulée. D'autres C. P. A. S. exigent le pointage journalier dans les locaux de leur administration, à l'exemple de ce qui est demandé aux chômeurs indemnisés. Certains cumulent ces exigences, dont la légalité est douteuse, comme le C. P. A. S. de la commune d'Ixelles. Ces procédés se sont avérés aussi inefficaces qu'humiliants.

Les régimes résiduels de la sécurité sociale, jusqu'à la loi sur le minimex incluse, gardent une caractéristique majeure du système d'assistance : le besoin n'est pas présumé, il doit être prouvé. C'est là une différence de conception essentielle par rapport à la sécurité sociale « classique » en vertu de laquelle un malade, un chômeur, les bénéficiaires d'allocations familiales, ne doivent pas prouver la nécessité de la prestation. Dans les régimes résiduels, l'enquête sur les ressources doit apporter cette preuve (10). Il en résulte que si la précarité fait dépendre une famille de plusieurs régimes résiduels ou d'assistance en même temps (par exemple celui du minimum de moyens d'existence et des allocations familiales garanties), les exigences de preuve de la précarité s'accumulent. En quelque sorte, plus on est pauvre, plus il faut être en mesure de le prouver.

L'enquête sur les ressources pose souvent le problème du respect de la vie privée et familiale (11). En effet, le montant payable du minimex et de la détermination de l'aide sociale due tiennent compte par exemple des ressources des « cohabitants ». L'administration, en d'autres mots, voudra connaître la composition réelle

(9) Cf. Funck Henri, articles cités, *supra*, note 2.

(10) Loi du 1^{er} avril 1969, art. 4 et s. ainsi que l'A.R. du 29 avril 1969, art. 15 et s.; loi du 27 juin 1969, art. 4, 5^o, art. 10, 1^o; loi du 20 juillet 1971, art. 3 ainsi que l'A.R. du 30 octobre 1974, art. 8 et s.

(11) Cf. De Beys Xavier, « La vie privée et les lois d'assistance sociale », cette revue, tome XLIV, 1-2/1984, p. 257-271.

des familles, ce qui revient, au moins dans l'esprit de certains, à établir la réalité, la nature et la fréquence des relations du créancier de l'aide. On imagine les abus possibles de cette enquête, parfois effectuée par l'intermédiaire de la police communale.

SECTION 2

Le droit à l'aide sociale et les droits de l'homme

L'instauration du droit à l'aide sociale par la loi du 8 juillet 1976 marque une rupture décisive avec la conception antérieure de l'assistance publique, mais aussi avec la conception de la sécurité sociale liée au travail. Pour la première fois en la matière, l'universalité est érigée en principe : « Toute personne a droit à l'aide sociale ». D'autres droits tendent vers cette universalité : ce sont les droits de l'homme.

Le droit à l'aide sociale ne fait en théorie aucune référence à la qualité de travailleur, ni même à la « disposition au travail ». Il ne suppose aucune cotisation. Il est ouvert à toute personne, quel que soit son âge et quelle que soit en principe sa nationalité.

On aurait tort de voir uniquement dans cette législation une prodigalité due à l'euphorie des décennies précédentes. En rattachant, en 1976, le droit à l'aide sociale à la dignité humaine, le législateur reconnaissait que la seule qualité d'être humain appelle la possibilité de vivre dignement, sans considération de mérite, d'âge, de ressources, de nationalité. La loi ne faisait pas autre chose qu'actualiser le respect des droits de l'homme tels qu'ils sont formulés dans les principaux actes internationaux signés ou ratifiés par la Belgique (12).

Les droits de l'homme sont des droits reconnus à tous sans que la norme exige dans le chef de son destinataire d'autres conditions que d'être « sujet de droit ». La constitution elle-même accorde des droits suivant la qualité de Belge ou l'absence de cette qualité, ou suivant les fonctions de ceux qu'elle vise. L'article premier de la loi du 8 juillet 1976 est la seule disposition de notre droit interne qui confère un droit-crédence à « toute personne », à l'encontre de la puissance publique (13).

(12) Cf. Fierens Jacques, « Droit à l'aide sociale et droits de l'homme », cité, spécialement n° 14 à 17.

(13) Encore qu'on ne puisse soutenir que le droit à l'aide sociale n'exige pas d'autre condition, dans le chef de son bénéficiaire, que d'être une « personne ». Il convient en effet que le besoin soit établi, ce qui est apprécié par le C. P. A. S. ou par la Chambre

La notion de droits de l'homme est sans aucun doute un concept dont la théorie reste à faire et qui entretient des relations étroites avec la notion controversée de droits subjectifs. Il reste que les similitudes de nature des droits de l'homme consacrés comme tels et du droit à l'aide sociale sont évidentes, essentiellement par leur volonté commune d'universalité et par la référence supême à la dignité humaine (14).

Il faut affirmer qu'à travers la consécration explicite par la législation interne du droit à la dignité humaine est apparu un des principes sur lesquels repose l'ensemble de notre droit et de notre organisation sociale. C'est de cette manière que Jean Renauld tentait de rendre compte de la nature des droits de l'homme. Non pas des droits édictés par l'ordre juridique, mais l'explicitation logique de principes inclus dans sa structure même (15). Les systèmes normatifs démocratiques reposent sur certaines options fondamentales qui ne doivent pas être explicitées pour être réelles, mais qui sont appelées à être reconnues. Un Etat de droit exige, pour son existence et sa subsistance même, le respect de l'humanité de chacun.

La mise en place de régimes résiduels de sécurité sociale, depuis 1969, a rendu moins nette la frontière entre la sécurité sociale et l'assistance publique, reposant le problème de la définition de l'une

de recours. Certaines décisions estiment que l'impossibilité de travailler doit être établie (Berger Jean-Marie, *Le droit à l'aide sociale. Mythes et réalités...*, cité, p. 55 et s.). Ceci revient à ajouter à la loi, et contribue à moraliser et à conditionner le respect de la dignité humaine.

Une personne morale a-t-elle droit à l'aide sociale? Une décision de la Chambre de Recours du Brabant énonce qu'«un recours introduit par une a.s.b.l. ne vise pas une décision en matière d'aide individuelle prise par le C. P. A. S. à l'égard de ladite a.s.b.l.» (*Ibidem*, p. 21), ce qui laisse supposer que la personne morale elle-même pourrait être sujet de droit à l'aide sociale.

Il semble également que, pour la Cour de Cassation, le droit soit subordonné à l'introduction d'une demande, ce qui apparaît très contestable (Cf. Cass., 16 juin 1982, *Pas*, I, p. 1211; *Revue de droit pénal*, 1982, p. 910; cf. Fierens Jacques, «Droit à l'aide sociale et droits de l'homme», cité, n° 19-20).

À la différence du droit à la vie, par exemple, ou celui de ne pas être soumis à un traitement cruel, inhumain ou dégradant, les libertés-créances visent presque toujours certaines catégories de bénéficiaires, et non l'ensemble de la population, ce qui explique aussi qu'elles s'accompagnent toujours d'un contrôle.

(14) L'expression «dignité humaine» se retrouve notamment dans le Préambule de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle et des Pactes internationaux du 16 décembre 1966.

(15) Cf. Renauld Jean, «Réflexion sur la nature des droits de l'homme», *Rev. dr. intern. et dr. comp.*, 1968, p. 163; cf. aussi, du même, «Les droits de l'homme au regard de la théorie générale du droit», *J. T.*, 1965, p. 417-418.

et de l'autre (16). Mais la consécration du droit à l'aide sociale, par le biais de la référence implicite aux droits de l'homme, a sans doute dépassé cette opposition.

SECTION 3

Les dispositions internationales en matière de droits de l'homme et le droit à l'aide sociale

L'instauration du droit à l'aide sociale a été pour la Belgique une manière de respecter et même parfois d'anticiper ses engagements internationaux en matière de droits fondamentaux, indépendamment du problème de la valeur juridique des différents traités.

Ainsi, l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce que toute personne est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité. Cette disposition préside entre autres aux articles 25 à 27 qui rappellent que toute personne a droit à un niveau de vie suffisant, que toute personne a droit à l'éducation et que toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer aux progrès scientifiques et aux bienfaits qui en résultent.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui n'est entré en vigueur en Belgique que le 21 juillet 1983, explicite ces principes, notamment dans les articles 10 à 15. La Charte sociale européenne, signée mais non encore ratifiée par la Belgique, consacre le droit à l'assistance sociale en son article 13.

Par ailleurs, le droit à l'aide sociale, en raison de la mention de la dignité humaine, peut être mis en rapport avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui interdit les traitements inhumains ou dégradants ou avec l'article 5 de la Déclaration universelle et 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui lui sont similaires.

Nos lois du 7 août 1974 et du 8 juillet 1976, en outre, ont véritablement anticipé la Recommandation 893 de l'Assemblée

(16) Sur la question de la définition de la sécurité sociale, cf. Denis Pierre, *Droit de la sécurité sociale*, 4^e éd. Larcier, Bruxelles, 1984, p. 45-49.

Parlementaire du Conseil de l'Europe (24 avril 1980) qui exprimait la volonté des Etats européens d'inscrire la lutte contre la misère dans le contexte des droits de l'homme (17).

SECTION 4

Le langage des droits de l'homme

Si la légitimité de la référence aux droits de l'homme, à propos du droit à l'aide sociale, apparaît ainsi, il faut encore insister sur la nécessité de cette référence. Elle correspond sans doute à la parole des personnes les plus défavorisées elles-mêmes. Il n'est pas rare que les destinataires de l'aide sociale, s'ils estiment que le pouvoir compétent ne remplit pas sa mission, invoquent à leur manière une violation de la dignité humaine (« On n'est pas des chiens ». « J'ai une famille et des enfants »...). Le droit à l'aide sociale est d'emblée perçu comme touchant à la possibilité ou à l'impossibilité de vivre ce qui est le plus simplement humain : la famille, le respect de soi et d'autrui, la possibilité de survivre, la faculté d'élever ses enfants, d'assurer une vieillesse décente, etc ...

Or, proclamer les droits en tant que droits de l'homme est déjà une manière de vouloir les garantir. L'affirmation des libertés fondamentales n'est nullement l'indice d'une protection juridique achevée. Bien au contraire, c'est parce que la dignité humaine est violée, et pour lutter contre sa violation, que les droits de l'homme sont affirmés et réaffirmés. Il existe une force, qui peut être aussi bien et tout à la fois une force spirituelle, éthique, sociale ou politique, contenue dans l'énonciation même de la volonté de protéger la dignité humaine (18).

(17) Le texte est reproduit dans Fierens Jacques, « Droit à l'aide sociale et droits de l'homme », cité, p. 172.

(18) Cf. Fierens Jacques, « La mise en œuvre du droit à l'aide sociale. Le langage des droits de l'homme », dans *Les droits des citoyens les plus démunis*, cité, p. 141-151.

SECTION 5

L'indivisibilité des droits de l'homme

Le droit à l'aide sociale appartient à la « deuxième génération » des droits de l'homme, c'est-à-dire à ceux que l'on a appelés droits économiques, sociaux et culturels. On a l'habitude de les distinguer des droits civils et politiques en soulignant qu'ils exigent de l'Etat une intervention positive, tandis que les seconds imposent aux pouvoirs publics et à tous les organes de la société une obligation d'abstention.

A vrai dire, la frontière n'est pas précisément délimitée. Le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement, qui fait classiquement partie des droits civils et politiques, suppose par exemple la mise en place d'un système judiciaire démocratique. Cette indétermination même est un premier indice de l'indivisibilité des droits de l'homme, d'ailleurs implicitement affirmée par l'article 17 de la Convention européenne ou l'article 29.3. de la Déclaration universelle.

Si les droits de l'homme sont indivisibles, ce n'est pas parce que les catégories des théoriciens sont inadéquates, mais parce que la personne humaine est indivisible. De même, la simple observation de la vie sociale enseigne que la reconnaissance isolée d'un droit fondamental est vaine, sinon pernicieuse. Le droit de se marier, de fonder une famille, d'élever ses enfants, le droit au respect de la vie privée, dépendent d'autres droits : droit à l'instruction, possibilité d'exercer un métier, possibilité de disposer de revenus et d'un logement décent, etc...

Il se pourrait aussi que le droit à la famille demeure une référence plus marquée. Il représente typiquement le droit fondamental qui dépend de tous les autres et dont tous les autres dépendent. Il est ainsi particulièrement significatif que ce droit soit consacré en termes identiques par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 10) et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 23). En l'incluant dans les deux traités, les rédacteurs ont fait comprendre que le droit à la famille est conditionné à la fois par des interventions et par des abstentions, là où chacune sont nécessaires.

SECTION 6

L'apparition des droits économiques, sociaux et culturels

Les droits économiques, sociaux et culturels, auxquels se rattache plus particulièrement le droit à l'aide sociale, sont des droits de l'homme à part entière. On sait cependant que cette catégorie est apparue plus tardivement que les principaux droits civils et politiques (19).

Il est certain que le contexte idéologique dans lequel se sont élaborés les grands traités relatifs aux droits de l'homme était fortement individualiste. Mais, pour expliquer l'antériorité chronologique des libertés civiles et politiques, il faut aussi considérer la fonction de la proclamation des libertés fondamentales dans l'histoire de notre civilisation.

Les droits de l'homme n'ont jamais été d'abord le résultat d'une élaboration ou d'une analyse strictement juridiques. Ils ont été créés par les hommes et les femmes qui, au cours des siècles, ont été blessés dans leur humanité. Depuis que l'idée des droits de l'homme est née (20), l'élaboration proprement juridique et la réflexion sur les textes n'ont été qu'un second moment. Le juriste n'est pas le créateur des droits de l'homme, il est l'ouvrier de ces créateurs, qui sont les pauvres, les souffrants et les exclus de l'histoire.

Les droits de l'homme sont des « droits-combat », c'est-à-dire que leur proclamation même a toujours été, au fil de l'histoire, une arme contre l'oppression. La Magna Carta, élaborée au XIII^{ème} siècle, a été arrachée par les Anglais au pouvoir royal. Les Déclarations américaine et française de la fin du XVIII^{ème} siècle, si elles ont reçu leurs mots des Lumières, sont d'abord une arme de combat exigée par ceux qu'avaient fait esclaves l'Ancien Régime. La Déclaration universelle des droits de l'homme, on le sait, est avant tout un refus de la négation de l'humain qui avait pris la forme du nazisme. L'intégration des droits économiques, sociaux et culturels dans les instruments internationaux fait écho à cent ans de combat ouvrier et de prise de parole du Tiers Monde.

(19) Cf. par ex. *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, ouvr. coll., éd. Unesco, Paris, 2^e éd., 1980, p. 24-36, 52-58, 123-150; Vincensini Jean-Jacques, *Le livre des droits de l'homme*, éd. Laffont, Paris, 1985, p. 185-280.

(20) C'est probablement au cours du XVI^e siècle que les droits de l'homme sont apparus en tant que tels (« *iura hominum* »). Cf. Villey Michel, *Le droit et les droits de l'homme*, P.U.F., Paris, 1984, p. 159, où est cité Volmerus, *Historia diplomatica rerum Bataviarum*, col. 4759, de 1537.

Il n'y a pas de hiérarchie entre les droits civils et politiques, d'une part, et les droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part. Les premiers sont nécessaires à la revendication des seconds. Les seconds sont nécessaires à l'effectivité des premiers (21).

Mais les droits économiques et sociaux, qui, par définition, exigent des prestations positives de l'Etat en faveur de catégories déterminées à partir de leurs besoins, sont rarement franchement violés et ne sont jamais vraiment acquis. Ils semblent bien présenter une fragilité particulière. En période de crise, on se demandera s'ils sont indispensables, même s'ils sont essentiels au respect effectif de la dignité humaine et conditionnent l'ensemble du respect des droits de l'homme, quelle que soit la conjoncture économique.

L'évolution récente du droit à l'aide sociale illustre cette fragilité.

CHAPITRE II

La remise en cause du droit à l'aide sociale?

SECTION 1

La loi du 28 juin 1984

La loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la Nationalité belge modifie l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 (22).

Celui-ci stipulait :

« Le centre public d'aide sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité.

Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive.

Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

(21) Le professeur Delpérée parle ainsi, pour désigner les diverses facettes des droits de l'homme, des conditions de la liberté, des usages de la liberté, des exigences de la liberté, des perspectives de la liberté, des dimensions de la liberté (Delpérée Francis, *Droit constitutionnel*, Larcier, Bruxelles, 1980, p. 186-188, n° 108).

(22) Art. 11 de la loi du 28 juin 1984, *Monit.*, 12 juillet 1984.

Le centre exerce la tutelle ou à tout le moins la garde, l'entretien et l'éducation des enfants mineurs d'âge lorsqu'ils lui sont confiés par la loi, les parents ou des organismes publics.

Le centre effectue les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale. »

Un nouvel alinéa est inséré entre les troisième et quatrième alinéas :

« Toutefois, s'il s'agit d'étrangers qui ne sont ni autorisés ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume ou d'étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume, l'aide se limite à l'aide matérielle et médicale nécessaire pour assurer la subsistance. »

En s'abstenant de modifier l'article premier de la loi du 8 juillet 1976, mais en insérant un alinéa dans l'article 57, le législateur a remis en question le principe de la dignité humaine pour les étrangers autorisés à un court séjour ou pour les étrangers en séjour illégal.

Déjà, la jurisprudence du Conseil d'Etat interdisait d'interpréter les articles 1^{er}, 57 et suivants de la loi du 8 juillet 1976 de manière extensive : « Considérant que le but des centres d'aide sociale tel que le définit l'article 1^{er} de la loi, apporte par essence une restriction à l'aide sociale; que cette aide sociale en effet n'est accordée que dans la mesure où elle s'impose pour permettre à l'intéressé de mener une vie conforme à la dignité humaine » (23).

Cette jurisprudence, éminemment contestable dans la mesure où on peut s'interroger sur cette vision qui considère que le principe de la dignité humaine est un plafond et non un plancher, et qui va clairement à l'encontre des intentions exprimées dans les travaux préparatoires de la loi, permettait cependant aux C.P.A.S. de se contenter d'accorder le plus strict nécessaire. La modification de la loi intervenue en 1984 ne pouvait donc se justifier que parce que, précisément, elle voulait battre en brèche le principe même de la dignité humaine (24).

Rappelons également qu'aux termes de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement

(23) C.E., arrêt n° 21.190 du 21 mai 1981, *Recueil*, p. 731.

(24) Le Secrétaire d'Etat à la Santé publique précise que, selon lui, l'aide matérielle peut n'être assurée que par des prestations en nature, sans toutefois exclure d'autres possibilités. *Quest. rép.*, Sénat, 1984-1985, 12 — question de M. Egelmeers, 16 nov. 1984.

et l'éloignement des étrangers, un étranger qui n'est pas autorisé ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume peut se voir notifier un ordre de quitter le territoire s'il est trouvé en état de vagabondage ou de mendicité ou s'il est manifestement démuné de moyens de subsistance suffisants et n'a pas la possibilité de se les procurer par l'exercice légal d'une activité lucrative (art. 7, 5^o). Le même étranger pourrait se voir également appliquer la loi du 27 novembre 1891 sur la répression du vagabondage et de la mendicité.

SECTION 2

L'arrêté royal n° 244 et son arrêté d'application

A. Le contexte

L'arrêté royal n° 244 du 31 décembre 1983 (25) modifie entre autres la loi sur les C.P.A.S. et sur le minimum de moyens d'existence en rendant obligatoire en principe la poursuite du remboursement de l'aide sociale et du minimum de moyens d'existence « à charge de ceux qui doivent des aliments au bénéficiaire », nommés ailleurs « débiteurs d'aliments » (articles 8 et 15 de l'arrêté royal n° 244 modifiant respectivement l'art. 98 de la loi du 8 juillet 1976 et 13 de la loi du 7 août 1974).

Il fut pris dans le cadre des pouvoirs spéciaux accordés au gouvernement et lui permettant de légiférer « afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois ... » (26). Les C.P.A.S. sont en effet alimentés par les communes, par l'Etat, et par le « Fonds spécial de l'aide sociale » (27).

Dans la majorité des cas, l'aide individuelle ne représente pas la partie la plus importante des charges des C.P.A.S. — Les hôpitaux, par exemple, et le fonctionnement des diverses institutions dépendant des centres, coûtent beaucoup plus cher.

(25) *Monit.*, 25 janvier 1984. V. Berger Jean-Marie, « Les pouvoirs spéciaux passent la muselière aux centres publics d'aide sociale », *Mouvement Communal*, 1984, p. 46-54.

(26) Loi du 6 juillet 1983, article premier.

(27) Loi du 8 juillet 1976, art. 105 et 106; loi du 7 août 1974, art. 18.

Les nouvelles mesures de réduction de l'aide individuelle participent cependant à un mouvement d'ensemble : il s'agit de diminuer les dépenses de la sécurité sociale au sens large, malgré l'augmentation du nombre de ceux qui en dépendent. Les exclus des régimes de sécurité sociale au sens strict dépendent de plus en plus souvent des C.P.A.S., à titre complémentaire ou exclusif. La sécurité sociale exclut en direction de l'aide sociale ou de l'assistance. Le système de l'aide sociale se retourne vers la famille.

B. *Le régime antérieur à l'arrêté royal n° 244*

Les lois du 7 août 1974 et du 8 juillet 1976, depuis qu'elles existaient, prévoyaient qu'il était possible de poursuivre le remboursement du minimum de moyens d'existence ou de l'aide sociale « à charge des débiteurs d'aliments » dans certaines limites tenant au degré de parenté et aux revenus des personnes qui devaient des aliments et à l'époque de l'aide (28).

Par ailleurs, l'article 6, alinéa 2, de la loi du 7 août 1974 stipule qu'« il peut également être imposé à l'intéressé de faire valoir ses droits à l'égard des personnes qui lui doivent des aliments, ces dernières étant limitées à son conjoint et à ses ascendants et descendants du premier degré ». Le C.P.A.S. peut donc contraindre le bénéficiaire du minimex à intenter une action contre un membre de sa famille.

Les centres usaient de ces dispositions avec une relative modération. Le gouvernement les rendit plus systématiques en invoquant des abus possibles, qui auraient pour conséquence que des membres de familles nanties vivent aux dépens des deniers publics.

Rappelons que les débiteurs d'aliments possibles sont : les époux, les parents en ligne directe, tant ascendante que descendante; certains alliés, à savoir les gendres et belles-filles, beaux-pères et belles-mères. Les obligations alimentaires sont toujours réciproques (29).

Par ailleurs, la loi, ou, à défaut, la jurisprudence, reconnaît le droit aux aliments dans le chef des enfants naturels à l'égard de leurs auteurs, mais aussi à l'égard des parents de ceux-ci (30).

(28) Loi du 7 août 1984, art. 6, al. 2, ancien et art. 13 ancien; arrêté royal d'application du 30 octobre 1974, art. 32; loi du 8 juillet 1976, art. 98, § 2, ancien, et arrêté royal d'application du 9 juin 1981.

(29) Cf. art. 205, 206, 207 et 212 du Code civil.

(30) Cass., 18 janvier 1924, *Pas.*, 1924, I, 137.

L'obligation alimentaire existe parfois en l'absence de lien juridique de filiation (art. 340b du Code civil : action de l'enfant naturel contre celui qui a eu des relations avec sa mère durant la période légale de sa conception; art. 342a : enfant adultérin ou incestueux, dont la reconnaissance ne peut avoir lieu).

Il reste que la notion de « débiteurs d'aliments » touche d'abord la famille légale, sinon légitime. Les aménagements législatifs ou jurisprudentiels n'empêchent pas que les concubins, par exemple, y échappent, de même que les enfants dont les auteurs sont inconnus et réciproquement. En tout cas, la « famille » ainsi désignée représente mal la réalité du sous-prolétariat.

On constate que le régime antérieur à l'arrêté royal n° 244 donnait aux C.P.A.S. tous les moyens juridiques d'éviter les abus possibles, dans l'hypothèse où ils jugeaient nécessaire d'intervenir auprès de la famille pour demander remboursement de l'aide, ce qui était laissé à leur appréciation.

C. *L'arrêté royal n° 244 : conséquences pratiques*

L'arrêté royal n° 244 a rendu systématique et en principe obligatoire le recouvrement de l'aide sociale auprès des débiteurs d'aliments. Il a suffi de remplacer « peut » par « doit » dans les divers articles qui prévoyaient la possibilité de recouvrement de l'aide sociale. Il fallait aussi prévoir une sanction pour les C.P.A.S. difficilement convaincus par l'opportunité des nouvelles dispositions : l'Etat peut refuser de payer la subvention égale à 50 % du minimum de moyens d'existence qu'il doit en vertu de l'article 18 de la loi, si les nouvelles dispositions relatives à la récupération de l'aide ne sont pas appliquées (31).

En pratique, saisis d'une demande d'aide, les centres adressent aux débiteurs d'aliments supposés une lettre-type leur demandant de rendre compte de leurs revenus, parce qu'un membre de leur famille a sollicité une intervention... et ceci quelle que soit la situation financière ou familiale du destinataire de la lettre, puisque c'est précisément ce qu'il s'agit de connaître.

Il s'est aussi immédiatement avéré que beaucoup de centres refusaient l'aide en attendant les résultats de l'enquête, invoquant l'existence de débiteurs d'aliments. A vrai dire, cette pratique avait antérieurement déjà reçu l'approbation d'une certaine jurispruden-

(31) Cf. art. 18 de l'arrêté royal n° 244 modifiant l'art. 18 de la loi du 7 août 1974.

ce (32), mais à tort car la loi prévoit un droit propre du C. P. A. S. contre les débiteurs d'aliments et il lui appartient d'abord de fournir l'aide avant d'éventuellement tenter de récupérer ce que la loi qualifie explicitement d'« avances ».

On devine les effets dissuasifs de la nouvelle pratique : beaucoup de personnes n'osent plus s'adresser aux C. P. A. S. compétents, car elles savent que l'enquête administrative débutera aussitôt. Des disputes peuvent éclater entre les membres de la famille et achever de disloquer celle-ci. La simple demande de renseignements produit souvent ce genre de résultats, surtout lorsque le centre ne précise pas de manière très claire, et souvent volontairement, que la décision de recouvrement n'est pas encore prise.

Dans la foulée, les C. P. A. S. ont redécouvert la possibilité qui leur était donnée par la loi sur le minimum de moyens d'existence d'obliger le bénéficiaire à intenter une action contre ses débiteurs d'aliments, et beaucoup de créanciers de l'aide sont actuellement contraints systématiquement à la procédure contre leur famille.

Ajoutons à cela que le personnel des C. P. A. S. fut rapidement débordé par le travail considérable que demandent la recherche et l'interpellation des débiteurs d'aliments, éventuellement disséminés dans le pays ou à l'étranger.

D. Les exceptions possibles

L'arrêté royal n° 244 prévoit, par le biais de l'article 100bis qu'il insère dans la loi du 8 juillet 1976 et par le biais de l'article 14bis qu'il insère dans la loi du 7 août 1974, que le centre peut se dispenser des recouvrements « par une décision individuelle pour des raisons d'équité qui seront mentionnées par la décision ».

Cette restriction fut toujours présentée comme la sauvegarde des droits fondamentaux du Quart Monde, mais se révèle illusoire. D'abord, l'enquête préalable à l'éventuelle décision de non-recouvrement demeure, et c'est elle surtout qui a des effets dissuasifs. Ensuite, le système nouveau, inverse du précédent, revient à obliger les C. P. A. S. à devoir décider des *exceptions* à la récupération qui se présentent comme des *faveurs*. Mais on sait justement à quel point les plus pauvres n'ont pas les faveurs des C. P. A. S. Comment ceux-ci apprécieraient-ils les circonstances d'équité qui devraient les aider à préserver la famille alors que l'on constate que la pratique

(32) Cf. Berger Jean-Marie, *Le droit à l'aide sociale...*, cité, p. 64-70.

administrative a tendance à la briser ? Il n'est certainement pas rare que des femmes, spécialement, voient l'octroi de l'aide subordonné à une décision de séparation d'avec un homme. Il n'est pas rare que le placement des enfants, de fait ou de droit, soit conseillé ou imposé. Tout le problème du dialogue entre les plus défavorisés et les C. P. A. S. est précisément constitué par la difficulté, pour le personnel du centre, d'entrevoir à quels endroits et à quels moments la famille doit être préservée. C'est donc aux représentants de l'administration qu'il faudra prendre le temps qu'ils n'ont pas, pour chaque situation, et apprécier la portée de leur décision sur des liens familiaux souvent inaperçus, et dans lesquels ils ont peu de confiance.

E. Les réactions

Entre la promulgation de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux et celle de l'arrêté royal d'application du 9 mai 1984 qui eut lieu le 24 mai, le Mouvement international ATD Quart Monde (O. I. N. G.) entraîna à sa suite de nombreuses organisations pour alerter l'opinion publique et interpellier les responsables. Ceci explique notamment que le Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 9 mai 1984 réaffirme avant tout les intentions de ses auteurs : « Le centre public d'aide sociale doit donc veiller soigneusement à ce que quelqu'un dans le besoin ne reste pas sans secours à cause par exemple de remboursements en fait exagérés ou qui ne seraient pas justifiés, parce que le centre public d'aide sociale ne prend pas en compte les raisons d'équité qui sont réelles pour prendre une décision qui s'écarte de la règle générale... » (33).

SECTION 3

L'arrêté royal du 9 mai 1984

Les dispositions de l'arrêté royal d'application vont limiter le caractère obligatoire du recouvrement contre les débiteurs d'aliments, c'est-à-dire, dans beaucoup de cas, rendre en principe aux C. P. A. S. le pouvoir d'appréciation du régime antérieur.

Or, dans l'ensemble des mesures relativement techniques qui ne seront pas toutes détaillées ici, certaines sont caractéristiques de

(33) *Monit.*, 24 mai 1984, p. 7547.

l'oubli de la condition sous-prolétaire. En outre, ni la déclaration d'intention ni la loi n'ont prévu l'évaluation ultérieure des mesures prises.

L'article 7 de l'arrêté royal du 9 mai 1984, qui s'aligne sur le prescrit de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 7 août 1974, mais qui concerne uniquement l'aide sociale, dispose qu'« aucun recouvrement ne doit être poursuivi à charge du débiteur d'aliments autre que le conjoint et les ascendants et descendants du premier degré ». Cette absence d'obligation laisse demeurer la possibilité de recouvrement auprès des débiteurs d'aliments non visés, contrairement au régime du minimex qui limite impérativement le recouvrement aux débiteurs d'aliments énoncés (art. 13, alinéa 2, 1^o, de la loi du 7 août 1974). A l'égard des membres de la famille plus éloignés, en matière d'aide sociale octroyée sur base de la loi du 8 juillet 1976, on revient au régime antérieur, mais sur le plan théorique uniquement puisque la pratique révèle que dans la plupart des cas, à présent, les centres interpellent tous les débiteurs d'aliments supposés.

L'article 13 de l'arrêté royal rend obligatoire une pratique déjà existante : « Avant de décider de poursuivre le recouvrement, le C.P.A.S. procède, pour autant que nécessaire, à une enquête sociale sur la situation financière du débiteur d'aliments et les implications familiales de l'affaire ». C'est bien sûr une manière de prendre des précautions, mais on a vu que l'enquête systématique est elle-même la première responsable de certaines implications familiales négatives.

L'article 9 introduit une dérogation surprenante au nouveau principe de l'obligation de recouvrement :

« Aucun recouvrement à charge des débiteurs d'aliments ne doit obligatoirement être poursuivi quand il s'agit de frais découlant de l'aide sociale suivante :

1^o Aide occasionnelle octroyée à l'occasion de certains événements ou dans certaines circonstances;... »

Le texte, sur le plan juridique, est de qualité très médiocre car il est des plus imprécis. Le Rapport au Roi tente de l'expliquer :

« Par aide occasionnelle mentionnée au point 1^o, il faut entendre le remboursement ou l'intervention en matière d'aide médicale en cas de maladie (sic), l'intervention dans les frais de chauffage durant

l'hiver, l'aide octroyée à certaines occasions telles qu'une naissance, une fête familiale, l'intervention lors d'une catastrophe, etc... » (33b).

Une disposition concernant le minimex va dans le même sens. L'article 12 stipule :

« Lorsqu'il peut être supposé que l'octroi du minimum de moyens d'existence ou de l'aide sociale n'excèdera pas une période de six mois, aucun recouvrement ne doit être poursuivi à charge des débiteurs d'aliments. »

Ces dérogations paraissent chercher à prévenir de graves conflits familiaux. Or, elles ne concernent que des familles qui s'adressent « occasionnellement » au C.P.A.S. — Celles-ci seront sans doute relativement plus prospères que celles qui dépendent plus systématiquement de l'aide publique.

L'orientation politique qui se dégage semble dès lors significative d'une attitude actuelle envers la précarisation d'aujourd'hui, qui veut à la fois réaliser les économies nécessaires aux finances publiques, et aider des personnes vulnérables à ne pas tomber dans la grande pauvreté. Mais il n'est plus question que la collectivité porte la pauvreté lourde, la pauvreté de longue durée, la pauvreté des plus pauvres.

L'option prise présente néanmoins une certaine candeur, car la réalité sociologique du bas de l'échelle sociale montre que la misère dans sa forme la plus aiguë est souvent transmise de génération en génération, en sorte que la récupération est bien souvent vaine, comme l'ont montré les premiers mois de pratique. L'Union des villes et communes belges estime que la nouvelle législation a permis de « récupérer à peine 5 % de plus qu'auparavant (...). Non seulement les recettes sont dérisoires mais les tâches administratives superflues ont été augmentées au détriment du travail social... » (34).

Pour tenter d'atténuer autrement encore l'outrance de l'arrêté royal n^o 244, l'article 14, § 1, de l'arrêté royal du 9 mai 1984 fixe un plancher de ressources en dessous duquel aucun recouvrement ne peut être poursuivi :

(33b) *Ibidem* p. 7548.

(34) *Memorandum au gouvernement*, octobre 1985, n^o 9. V. aussi : Commission parlementaire d'enquête sur les problèmes du Quart Monde, Premier rapport fait en nom de la commission d'enquête par Mmes C. Coorens et H. Hanquet, Conseil de la Communauté française, session 1984-1985, 207, n^o 1, p. 40.

«Aucun recouvrement ne peut être poursuivi à charge du débiteur d'aliments dont le revenu imposable pour l'année civile précédant l'année au cours de laquelle la poursuite est décidée, ne dépasse pas un montant de 304.747 F augmentés de 60.949 F par personne à charge.»

Ces montants seront majorés ultérieurement (v. *infra*).

SECTION 4

*La circulaire du Secrétaire d'Etat à la Santé publique
du 6 septembre 1984*

Evidemment dénuée d'effets juridiques, la circulaire du 6 septembre 1984 doit être mentionnée dans la mesure où, non sans ajouter à la confusion, elle indique clairement l'embarras du ministre compétent. Certains passages vont directement à l'encontre de l'exposé des motifs de l'arrêté royal n° 244. On peut évidemment déplorer la procédure qui consiste à intégrer à la législation des textes reconnus par la suite politiquement très critiquables, en tentant de les corriger par des textes qui n'ont pas force de loi. L'arrêté royal n° 244 demeurera, la circulaire passera...

«Les nouveaux textes ne portent en aucun cas préjudice au droit à l'aide sociale et au minimum de moyens d'existence (...).

Le montant minimum des revenus prévus à l'article 14, § 1^{er}, de ce dernier arrêté (du 9 mai 1984) constitue une limite inférieure absolue: il ne faut toutefois pas en déduire que le recouvrement est justifié dans tous les cas où ce montant est dépassé. Lorsque les débiteurs d'aliments dépassent le minimum mais ont toutefois la charge d'un ménage ou d'une famille, ils bénéficieront souvent des raisons d'équité pour être exemptés du recouvrement (...).

Je tiens à vous communiquer ces précisions afin de mettre un terme à quelques réactions non fondées dont l'origine se situe le plus souvent dans une intention trop unilatérale pour certains articles de la loi (...).

Je crois sincèrement qu'un C. P. A. S. qui, auparavant, examinait sérieusement le bien-fondé d'une intervention des bénéficiaires et des débiteurs d'aliments, ne devra pas modifier sensiblement sa manière d'agir.»

Le dernier paragraphe, plus que tous les autres, laisse perplexe. S'il ne s'agissait que de corriger la pratique de quelques C. P. A. S., une circulaire ministérielle aurait peut-être suffi...

SECTION 5

L'arrêté royal du 18 février 1985

L'arrêté royal du 18 février 1985 (*Moniteur*, 27 février 1985) énonce explicitement qu'«en vue d'une application équitable de l'arrêté royal du 9 mai 1984, il convient de relever d'urgence le montant minimal des revenus en dessous duquel on ne peut recouvrer».

L'article 14, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 9 mai 1984 est dès lors remplacé par les dispositions suivantes:

«(...) Aucun recouvrement ne peut être effectué à charge du débiteur d'aliments dont le revenu imposable de l'année civile précédant l'année au cours de laquelle la poursuite est décidée, ne dépasse pas le montant suivant:

— Soit 400.000 F, augmentés de 70.000 F par personne à charge, pour ce qui concerne le recouvrement des frais d'hospitalisation et de logement;

— Soit 500.000 F, augmentés de 70.000 F par personne à charge, pour ce qui concerne le recouvrement des frais du minimum de moyens d'existence ou d'aide sociale.»

Le relèvement est extrêmement important, en sorte que le principe du recouvrement obligatoire établi par l'arrêté royal n° 244 a moins que jamais l'effet souhaité sur les finances des centres. Déjà dans le passé, des revenus supérieurs à 500.000 F par an entraînaient presque inévitablement une interpellation de la part du C. P. A. S.

Il n'en reste pas moins que l'enquête sur les revenus, si elle est connue des débiteurs d'aliments, garde son effet décourageant sur le demandeur d'aide sociale ou entraîne des difficultés familiales.

Le système finalement en vigueur apparaît particulièrement dissuasif, complexe, et ne s'avère pas capable de redresser les finances des C. P. A. S.

CHAPITRE III

Solidarité étatique et solidarité familiale

Les modifications actuelles apportées au régime de l'aide sociale et de la sécurité sociale posent une nouvelle fois, comme dans bien d'autres pays, le problème de l'éventuelle concurrence entre la solidarité étatique institutionnalisée et la solidarité familiale.

Mise à part la grave remise en cause de la référence à la dignité humaine en ce qui concerne certains étrangers, et qui intervient dans un autre débat fondamental, les avatars subis par le droit à l'aide sociale et le droit à un minimum de moyens d'existence montrent que la question est sans doute souvent mal introduite.

La solidarité collective et la solidarité familiale ne sont ni parallèles, ni concurrentes, mais complémentaires : « Il convient de rechercher, non pas un compromis — ce qui comporte des nuances péjoratives — mais une *harmonie* entre ce que l'Etat peut faire et peut *seul* faire, et ce que la famille peut faire, et peut *seule* faire » (35). Les liens familiaux et les liens politiques, au sens de ceux qui sont vécus au sein de la même « polis », expriment une « qualité » de solidarité très différente. Le droit le sait bien, qui peut sans doute plus aisément organiser la solidarité collective que la solidarité familiale, cette dernière étant presque toujours défigurée lorsqu'elle est imposée par la législation.

Force est de constater aussi que l'une existe rarement sans l'autre. Force est de constater que déjà, et depuis toujours, peut-être plus en Quart Monde qu'au sein des autres couches de la société, la solidarité familiale supplée à la solidarité sociale. Les familles les plus pauvres ne se font jamais beaucoup d'illusions à propos de la suffisance des garanties juridiques. Le pauvre a plus que tout autre besoin des forces de son conjoint, de ses enfants. S'il est « insignifiant » aux yeux de tous, s'il ne compte pas ou qu'il n'est signe de rien, il restera souvent le vrai porteur du signe pour ses proches. Signe de la solidarité, signe de l'interdépendance des uns et des autres, signe de l'amour possible ou espéré.

(35) Cf. Meulders M.-Th., *Famille, Etat et sécurité économique d'existence dans la tourmente. Rapport de synthèse finale présenté au V^e Congrès mondial de l'Association Internationale de Droit de la Famille*, J. T., 1986, p. 1-7. V. aussi Fierens J., *Les familles du Quart Monde et l'Etat-Providence*, rapport fait au même Congrès, à paraître.

Mais il y a plus. La volonté farouche d'affirmer la famille, que l'on trouve sans cesse répétée au pied de l'échelle sociale, est une parole sur les hommes et sur le droit, donc sur les droits de l'homme.

Sur les hommes, parce qu'un homme seul n'existe pas, et c'est là un des traits de la condition humaine les plus constamment soulignés par la tradition philosophique. La filiation ou le mariage sont les liens les plus évidents entre les personnes. Là où même les corps des uns ont dépendu du corps des autres. Le Quart Monde ne demande pas qu'on préserve « au moins » la solidarité familiale, il veut qu'elle soit sauvegardée parce qu'elle est l'indice le plus sûr du lien entre les hommes. La famille est la quintessence de ce que vise la solidarité sociale, et donc la démocratie; la mise en évidence parfaite de la solidarité interpersonnelle.

Le Préambule de la Déclaration universelle, dans la ligne des intuitions de 1789, s'ouvre par une évocation de « la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine » (premier considérant). L'article premier dit que les hommes « doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ». L'avant-projet disait « doivent se regarder comme des frères » (36). Si on peut voir, bien sûr, dans ce genre de formulation la trace de certaines idéologies particulières, il n'en reste pas moins que l'évocation familiale demeure une référence constante des droits de l'homme. C'est que l'homme ne découvre son existence que dans le regard d'autrui, mais d'abord dans cet autrui qui conditionne son existence.

La famille dit aussi quelque chose sur le droit au sens de la description et de l'ordonnement des relations sociales. La pensée religieuse ou sécularisée a toujours été contrainte d'opposer la justice familiale à la justice du droit. Aristote, dans l'*Ethique à Nicomaque*, devait soutenir que « la justice du père n'est pas la même que la justice entre citoyens, elle lui ressemble seulement » (37); pour les chrétiens, la parabole de « l'enfant prodigue » fait apparaître clairement l'opposition entre la justice à laquelle s'attend l'enfant et que réclame l'ainé, et l'attitude du père; le Code judiciaire belge, comme ses homologues étrangers, prévoit que tout juge peut être récusé si lui-même ou son conjoint est parent ou allié

(36) Verdoodt A., *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, éd. Nauwelaerts, Louvain-Paris, 1964, p. 78.

(37) 1134b.

des parties (38). Une justice familiale est une toute autre justice. Une utopie, certes, mais une utopie féconde, comme l'idéal porté par les droits de l'homme, malgré toutes leurs ambiguïtés.

En 1982, un jeune sous-prolétaire comparaissait devant la Cour d'Assises de Liège. Aux premiers rangs des bancs du public se tenait son père qui assista aux débats d'un bout à l'autre. Il fut lui-même traîné dans la boue par le propre avocat de son fils. Qui a eu la vision la mieux ajustée de l'humanité de l'accusé ? Les jurés ou le père ? Cette question, aujourd'hui encore, est ressentie comme une alternative socialement inacceptable et comme un écartèlement intenable.

Pourtant, en faisant signe vers la famille, le pauvre désigne déjà ce lieu lointain où la médiation se dessinera.

(38) Article 828, 2°.